



Mélanges de la Casa de Velázquez

Nouvelle série

49-2 | 2019

El espacio provincial en la península ibérica

Tirage au sort et démocratie : l'évolution des usages du sort dans les républiques suisses (XVII^e-XIX^e siècle)

Maxime Mellina et Aurèle Dupuis



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/mcv/11737>

DOI : 10.4000/mcv.11737

ISSN : 2173-1306

Éditeur

Casa de Velázquez

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 2019

Pagination : 339-344

ISBN : 978-84-9096-241-1

ISSN : 0076-230X

Ce document vous est offert par Bibliothèque cantonale et universitaire Lausanne



Référence électronique

Maxime Mellina et Aurèle Dupuis, « Tirage au sort et démocratie : l'évolution des usages du sort dans les républiques suisses (XVII^e-XIX^e siècle) », *Mélanges de la Casa de Velázquez* [En ligne], 49-2 | 2019, mis en ligne le 07 octobre 2019, consulté le 14 octobre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/mcv/11737> ; DOI : 10.4000/mcv.11737



La revue *Mélanges de la Casa de Velázquez* est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 France.

Tirage au sort et démocratie : l'évolution des usages du sort dans les républiques suisses (xvii^e-xix^e siècle)

Maxime Mellina – Aurèle Dupuis

Université de Lausanne, Centre Walras-Pareto – Université de Lausanne,
Centre Walras-Pareto

Le tirage au sort comme pratique politique s'inscrit dans des contextes historiques hétérogènes et répond à des logiques d'instauration variées¹. Les recherches menées à l'université de Lausanne portent sur les nombreux cas suisses, jusqu'ici méconnus. La Suisse a en effet utilisé cette technique d'élection, aussi bien durant l'Ancien Régime (xvii^e-xviii^e siècle) que dans les institutions politiques mises en place après l'invasion des troupes françaises à la fin du xviii^e siècle et au début du xix^e siècle. Sous l'Ancien Régime, le sort est utilisé pour stabiliser des systèmes aristocratiques en crise, ainsi que pour limiter les fraudes lors des élections. L'évolution de ses usages permet de mettre en avant le passage des pratiques d'Ancien Régime vers de nouvelles conceptions politiques qui émergent au lendemain des révolutions de la fin du xviii^e siècle.

339

Le sort et les manipulations électorales d'Ancien Régime (xvii^e et xviii^e siècles)

Au fil des xvii^e et xviii^e siècle, les cas d'utilisations du tirage au sort pour désigner des magistrats sont nombreux. Ils concernent aussi bien des villes aristocratiques que des cantons dits « démocratiques » : Glaris (1640/1649), Fribourg (1650), Genève (1691), Schwyz (1692), Schaffhouse (1688), Zoug (1694), Berne (1687) ainsi que Bâle (1718)². Dans la plupart des cas, le sort est utilisé pour limiter les manipulations électorales et diminuer les sommes investies dans la corruption. Le système traditionnel d'élection à la majorité des suffrages bat de l'aile dans un contexte politique où les abus sont nombreux. Les mesures prises contre ces fraudes n'ayant pas atteint leur but, les autorités finissent par recourir au sort, afin de diminuer les incitations à investir de l'argent pour accaparer les voix des électeurs. Au niveau technique, dans un premier temps, un petit groupe de candidats est élu, puis départagé ensuite par un tirage au

¹ Les recherches liées à cet article sont réalisées avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

² CHOLLET, Antoine, FONTAINE, Alexandre (éd.) [2018], *Expériences du tirage au sort en Suisse et en Europe, xvi^e-xxi^e siècles*, Berne.

sort. Malgré ces mesures inédites, les problèmes liés à la corruption des élites semblent persister jusqu'à l'invasion des troupes françaises en Suisse en 1798, qui marque la fin de l'Ancien Régime et le début de la République helvétique.

La ville de Bâle utilise le tirage au sort dans ses élections à partir de 1718, date à laquelle est instaurée une procédure très sophistiquée. Cette réforme concerne les postes aux Grand et Petit Conseils de la ville ainsi que les postes de professeurs à l'université et les pasteurs. La nouvelle procédure comprend trois étapes ; dans un premier temps, il s'agit d'exclure une partie des conseillers présents par la distribution de boules blanches et noires. Si un conseiller tire une boule blanche, il peut voter lors de la deuxième étape ; s'il obtient une boule noire, il est exclu. Dans un deuxième temps, les conseillers ayant obtenu la boule blanche élisent trois personnes. Enfin, un tirage au sort est effectué pour désigner le candidat élu parmi les trois. Pour cette étape, les trois noms sont inscrits sur des papiers différents et insérés dans des capsules. Parallèlement, deux papiers blancs et un papier avec le nom de la fonction à repourvoir sont également insérés dans trois autres capsules. Deux sacs sont alors utilisés ; l'un comprenant les capsules avec les noms des candidats, l'autre avec le nom de la fonction vacante ainsi que les deux papiers blancs (fig. 1). Après avoir mélangé les sacs, le bourgmestre de la cité et le premier prévôt des corporations — les deux magistrats les plus influents de la ville —, chacun muni d'un gant, retirent de chaque sac une capsule qu'ils ouvrent de façon simultanée. Lorsque le nom d'un des trois candidats sort en même temps que le papier de la fonction à repourvoir, il est alors élu. Cette procédure — une des plus sophistiquées en ce qui concerne la Suisse d'Ancien Régime — est une création propre au contexte bâlois, mais reprend plusieurs éléments présents dans les élections vénitiennes (usage d'un sac, de boules noires et blanches, d'un gant pour retirer les boules et combinaison entre élection et tirage au sort)³.



FIG. 1 — Les capsules dans lesquelles les noms des candidats sont insérés ainsi que les sacs utilisés lors des élections dans la ville de Bâle au XVIII^e siècle

Cliché : Ph. Emmel. © Historisches Museum Basel.

³ Voir pp. 323-329 de ce dossier (article de M. Harivel).

La technique du tirage au sort est également utilisée dans certains cantons suisses dits « démocratiques », où l'autorité souveraine est exercée par la *Landsgemeinde*, l'assemblée annuelle de tous les citoyens qui détiennent le droit de vote. Lors de l'assemblée, les élections se déroulent à main levée. Au milieu du ^{xvii}e siècle, le principe de l'élection traditionnelle à la majorité et à main levée est abandonné en faveur d'un nouveau procédé ; l'assemblée doit désormais élire huit candidats qui sont ensuite départagés par le sort. La mise en scène de ce tirage au sort, qui se déroule au centre de l'assemblée devant tous les citoyens, est un élément clé. Les magistrats sont alors tirés au sort devant plusieurs milliers de citoyens. Dans ces cantons « démocratiques », les dynamiques de domination des familles au pouvoir étaient aristocratiques : chaque charge était vénale et les magistrats devaient investir une certaine somme avant d'entrer en fonction, ce qui garantissait l'exclusivité aux familles les plus riches. La réforme du milieu du ^{xvii}e siècle, qui intègre le sort dans une ultime étape, semble surtout permettre aux élites de réduire les dépenses pour acheter les voix des citoyens avant les élections.

341

Alors que les familles aristocratiques dominantes restreignent progressivement l'accès au pouvoir au cours du ^{xviii}e siècle, le tirage au sort a été intégré dans les institutions existantes et n'a pas représenté de bouleversements profonds : l'élection garde une place centrale dans les processus de choix des magistrats. Même si le caractère religieux et égalitaire du sort est invoqué, son introduction s'explique avant tout par des raisons matérielles, car alors que la population s'accroît au ^{xviii}e siècle, l'attrait pour les revenus générés par les offices et les bailliages (des territoires gérés par un ou plusieurs cantons) est toujours plus fort.

Les derniers usages du tirage au sort (fin ^{xvii}e-début ^{xix}e siècle)

À la fin de l'Ancien Régime, le tirage au sort est ainsi largement répandu dans les républiques souveraines de la Confédération. Cet état de fait ne disparaît pas avec l'invasion des troupes françaises en 1798, alors qu'est instauré un nouveau système politique centralisé. Les anciennes pratiques cantonales subsistent dans les nouvelles institutions politiques helvétiques. De fait, les dernières traces majeures de l'usage du sort en Suisse s'observent encore dans les institutions centrales de la République helvétique (1798-1803), puis au sein des cantons de la Médiation (1803-1813). L'analyse des textes constitutionnels de ces périodes atteste d'une utilisation encore massive du tirage au sort dans les procédures d'élection et de sélection des représentants, encore majoritairement calquées sur les pratiques d'Ancien Régime⁴.

⁴ MELLINA, Maxime (2018), « L'utilisation du tirage au sort dans la République helvétique : à la charnière de la disparition du hasard », dans Antoine CHOLLET et Alexandre FONTAINE (éd.), *op. cit.*, pp. 199-220.

Plusieurs éléments confirment que le tirage au sort est alors un héritage, un transfert d'expériences passées, à la fois suisses et européennes, comme le manifestent les procédures et les significations que les acteurs attribuent au sort. D'une part, les usages politiques du sort sont presque toujours liés à la procédure de l'élection, tout comme dans les cantons de l'Ancienne Confédération ou dans les Républiques italiennes. D'autre part, l'obsession des brigues et l'expérience des pratiques de corruption conduisent encore les acteurs de ces périodes postrévolutionnaires à une grande vigilance dans la désignation des représentants. Ils ont du coup souvent recours au tirage au sort au sein de procédures particulièrement complexes. Enfin, les significations que les acteurs attribuent au sort matérialisent aussi cet héritage : l'utilisation du sort est censée favoriser la lutte contre les intrigues, tout comme dans l'Ancienne Confédération, conformément à l'idée d'impartialité attachée au sort au cours du Moyen Âge et de la Renaissance⁵.

342

Mais parallèlement, une nouvelle idée du gouvernement représentatif apparaît au cours de la République helvétique (1798-1803) et entame le parcours qui aboutira à la création de la Constitution fédérale de 1848. Le coup d'envoi en est la Constitution de l'Helvétique du 12 avril 1798. Après avoir décrit la République comme « une et indivisible » (art. 1), la Constitution précise d'emblée que la forme de gouvernement du nouvel état « sera toujours une démocratie représentative » (art. 2). L'usage de cette formule est inédit dans une constitution : il suggère le désir d'allier représentation et démocratie, par-delà les usages alors dominants de ce dernier terme qui renvoyait à ce que l'on nomme aujourd'hui « démocratie directe »⁶. Avec cette formule, la République helvétique devient un gouvernement moderne, fondé sur la délégation de la souveraineté populaire à une élite de représentants, tout en valorisant l'idée de la démocratie.

Les gouvernements de l'Acte de Médiation (1803-1813), qui signent la fin du système centralisé pour revenir aux cantons souverains, conservent, eux aussi, de nombreux usages du tirage au sort. Les cantons à *Landsgemeinde* rétablissent leurs anciens systèmes mêlant assemblée populaire et tirage au sort ; les cantons-villes à constitution patricienne, aristocratique ou corporatiste, ainsi que les nouveaux cantons instituent quant à eux le sort pour l'élection des membres du Grand Conseil, dans le cadre de procédures mêlant aussi sort et élection. Dans sa structure constitutionnelle, la Médiation est donc un mélange de pratiques anciennes et de nouvelles idées : les six nouveaux cantons, à l'exception des Grisons (considérés comme une ancienne république), sont dotés d'un régime représentatif moderne, alors que les treize cantons d'Ancien Régime gardent partiellement leurs institutions d'avant la Révolution.

⁵ Lire : SINTOMER, Yves (2011), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique : tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris.

⁶ DUPUIS-DÉRI, Francis (2013), *Démocratie. Histoire politique d'un mot. Aux États-Unis et en France*, Montréal.

Le tirage au sort face à la démocratie représentative

Même si les républiques de la Confédération faisaient un usage politique important du tirage au sort, y compris durant l'Helvétique et la Médiation, cette période est également celle de l'établissement progressif du gouvernement représentatif et de la disparition du tirage au sort. Bernard Manin⁷ est le premier à avoir mis en lumière cette rupture majeure dans la longue tradition de la pensée et des pratiques républicaines — une rupture confirmée par la suite par Olivier Christin⁸. La Suisse n'échappe pas à cette évolution même si elle s'y déploie sur un temps plus long, allant de la période napoléonienne, avec les premières attaques contre le tirage au sort en 1798 jusqu'à sa disparition totale des textes légaux en 1836 à Glaris. Ce temps long s'explique probablement par le poids des républiques souveraines cantonales⁹, qui ont fait un usage massif du tirage au sort durant l'ancienne Confédération, provoquant un effet de résistance.

Les significations attribuées au tirage au sort confirment cette évolution. La logique d'impartialité, typique de la fin du Moyen Âge et de la Renaissance, selon laquelle le sort est utilisé pour lutter contre la corruption de l'Ancien Régime, prend un sens nouveau dans la bouche de certains acteurs de l'Helvétique qui tentent d'attribuer au hasard certaines vertus démocratiques. Toutefois, cette idée que le sort puisse être considéré comme une procédure proprement démocratique ne se perpétue pas, contrairement à l'élection qui devient la procédure de la « démocratie représentative » par excellence. Pour les républicains de l'Helvétique — réformateurs modérés, effrayés par les dérives de la Révolution française et voulant confier le pouvoir à une élite éclairée — l'élection n'est pas un mal nécessaire mais un vrai art politique et social. La « démocratie représentative » devient ainsi un vrai projet politique. Le 10 juillet 1799, le Sénateur républicain Paul Usteri, attaque ainsi le tirage au sort :

Dans une constitution représentative, le mode d'élection des fonctionnaires publics est de la plus grande importance ; — Considérant que les formes à statuer pour ce mode d'élection, doivent tendre surtout à écarter toute espèce d'obstacle qui pourrait entraver la raison, le jugement & le civisme des électeurs, & les empêcher de choisir les patriotes les plus éclairés & les plus probes ; — Considérant qu'introduire dans cette opération importante, un sort tel qu'il rend une partie des électeurs inhabiles à cette fonction, ou qu'il prive une partie des citoyens éligible de la faculté d'être élu, c'est agir directement contre le principe posé ci-dessus ; — Considérant que par un tel emploi du sort, on peut exclure de l'élection un citoyen distingué par son mérite

⁷ MANIN, Bernard (2012), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris [1^{re} éd. 1995].

⁸ CHRISTIN, Olivier (2014), *Vox populi : une histoire du vote avant le suffrage universel*, Paris.

⁹ MAISSEN, Thomas (2006), *Die Geburt der Republic. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft*, Göttingen.

& reconnu par la grande majorité des électeurs pour le plus digne de la confiance publique ; [...] Le Sénat a résolu :

L'abrogation complète [du sort dans] la Constitution sera proposée au peuple souverain¹⁰.

La Constitution imposant cinq ans de délai avant que tout changement soit effectif, cette proposition ne fut jamais concrétisée. Mais les idéaux républicains apparaissent bien ici en contraires à l'usage du tirage au sort. Plusieurs arguments sont mobilisés contre celui-ci dans le rapport d'Usteri. D'abord, l'idée qu'un corps choisi de citoyens compétents a une meilleure vision du bien commun et prend de meilleures décisions que l'ensemble de la population. Cette discussion n'est pas originale à la fin du XVIII^e siècle : on la retrouve dans les *Federalist papers* de James Madison (1787) ou encore chez l'abbé Sieyès (1789). Cet argument est directement utilisé pour montrer que le tirage au sort n'est plus compatible avec le régime politique républicain moderne car il fait perdre le contrôle du choix rationnel des « meilleurs ». Cette idée méritocratique consacre aussi l'idée du « bon citoyen », de la rhétorique de la vertu et du patriotisme, qui sont autant d'arguments utilisés contre le sort.

Les attaques contre le tirage au sort évoquent aussi la liberté de choix procuré par le vote. Dans cet argumentaire, le tirage au sort tout comme le cens électoral constituent des limites à la liberté de choix et doivent être abrogés. Comme l'a montré Bernard Manin, au moment où le gouvernement représentatif prend de l'importance, l'École du droit naturel moderne confère à l'idée de *consentement* des gouvernés une importance clé et la volonté de ceux-ci devient dès lors une source importante de légitimité politique. Ainsi, l'élection s'impose, alors que le sort limite cette liberté. Enfin, l'idée de division du travail est également un argument utilisé contre le sort. C'est ce qu'exprime Sieyès, par exemple, en 1798 devant l'Assemblée nationale, puis Benjamin Constant en 1819, qui défendent les avantages de la division du travail politique dans les grands États, afin de favoriser le commerce. Selon eux, il faut pouvoir choisir ceux qui se consacreront aux affaires de la cité et élire les hommes qui auront montré leur aptitude à vivre *pour* et *de* la politique.

Le début du XIX^e siècle consacre donc la matrice idéelle et l'évolution des imaginaires qui préparent l'abandon du tirage au sort. On perçoit bien la transition entre différentes traditions républicaines présentes dans le pays et l'évolution lente des XVIII^e et XIX^e d'un point de vue idéologique et institutionnel, dans laquelle le tirage au sort devient progressivement incompatible avec les idées et les pratiques du gouvernement représentatif.

¹⁰ *Bulletin officiel du Directoire helvétique et des autorités du canton du Léman*, t. X, séance du 10 juillet 1799, p. 92.